

# 서천군 공공갈등관리와 해소방안

2016. 12. 5.  
충남연구원  
장 창 석



# 목차

- I. 공공갈등 개요
- II. 갈등관리 현황
- III. 충청남도 사례분석
- IV. 향후과제 및 기대효과



# 공공갈등 개요

---

1. 공공갈등이란
2. 갈등발생 주요원인
3. 공공갈등 표출 및 변화
4. 관리의 필요성

## 공공갈등이란

- ✓ 정부의 공공정책 입안 및 집행, 각종 사업 시행과 법규 제정 등 공공의 이해관계와 관련된 문제를 쟁점으로 전개되는 갈등
- ✓ 공공갈등 중에서도 구체적인 이익이나 권리의 실현을 목표로 하는 갈등을 특별히 공공분쟁(public dispute)이라 함

## 갈등발생 주요원인

- ✓ 산업화, 민주화 과정에서 님비(NIMBY), 핼피(PIMFY)현상 심화
  - 지자체별 자율성과 독자성 강화된 반면, 책임과 능력은 미흡
- ✓ 주민과 정부간, 지자체간, 지자체와 정부간 갈등 조정기구 미흡
  - 비 선호시설 입지선정 등 정책과정에서의 주민참여 배제
- ✓ 중앙집권적 권위주의 하향식(top-down) 정책결정과정 답습
  - 국가(자치단체)와 시민사회간의 인식론적 의사소통 미흡

## 공공갈등 표출 및 변화

- ✓ 1980년대 후반에 민주화 추세에 따라 갈등 확산
  - 경제개발 속에서 이념이나 노동문제 등 계층간의 갈등이 주요 갈등
- ✓ 1990년대 지방자치제도의 전면 시행으로 지자체간 갈등 증가
  - 쓰레기소각장 등 비선호시설 입지, 기업유치, 철도역사 등 선호시설 건립을 둘러싼 공공정책 갈등
- ✓ 2000년대부터는 갈등의 대상이 확대 및 다양화
  - 경제가 발전됨에 따라 이념갈등 보다 환경, 복지 등 일상생활과 밀접한 사안의 갈등이 확산·증가

## 관리의 필요성

- ✓ 공공갈등의 지속적 분출
- ✓ 갈등발생 증가에 따른 체계적 대응 요구
- ✓ 갈등관리 방식의 변화 필요
- ✓ 제도적 시스템 필요
- ✓ 갈등 해결을 위한 전문인력 지원 필요
- ✓ 갈등 사안의 광역화로 지역간 네트워크 구축이 필요

# 갈등관리 현황

---

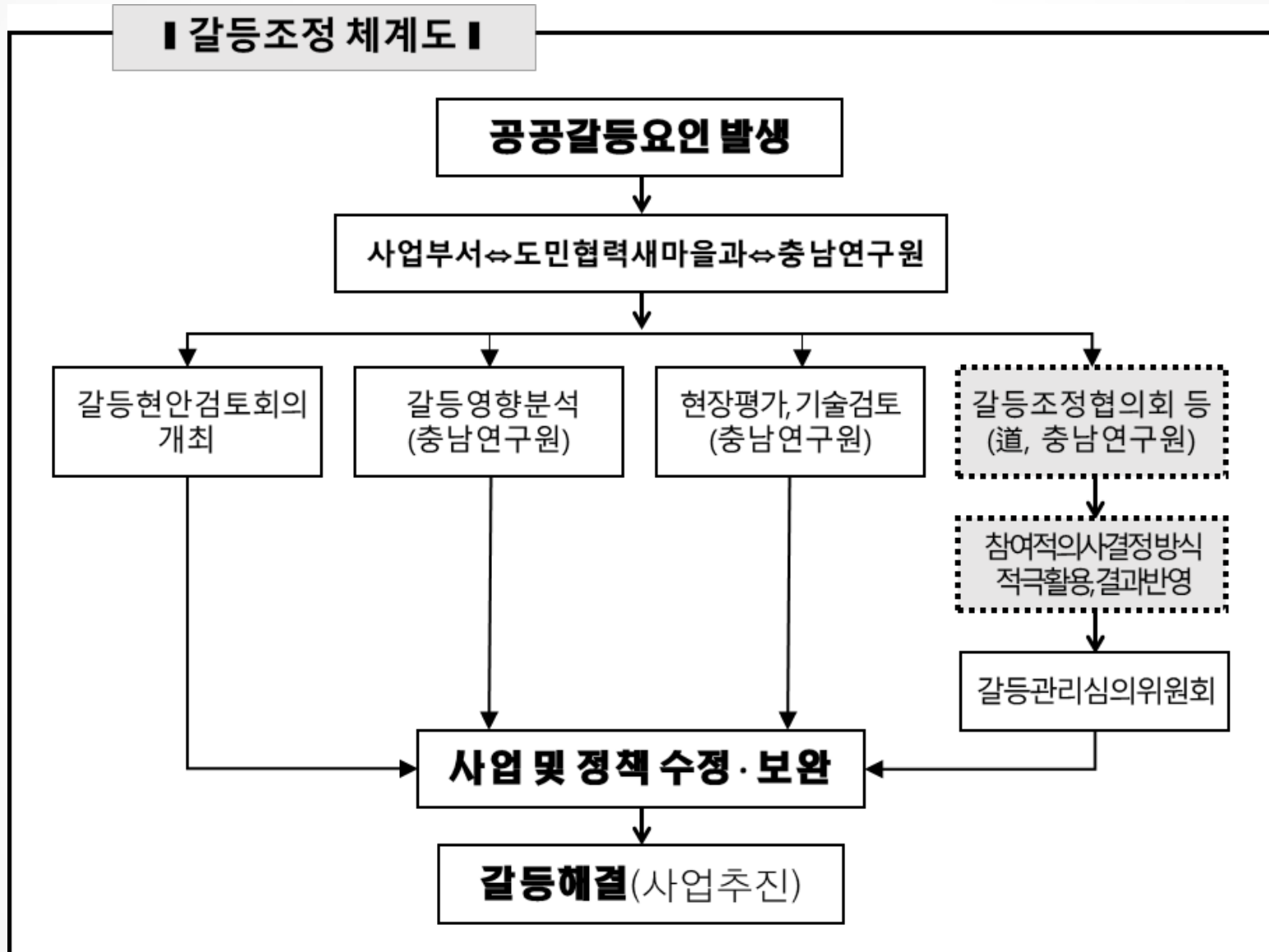
1. 국내 갈등관리 추세
2. 충청남도 갈등관리 현황

## 국내 갈등관리 추세

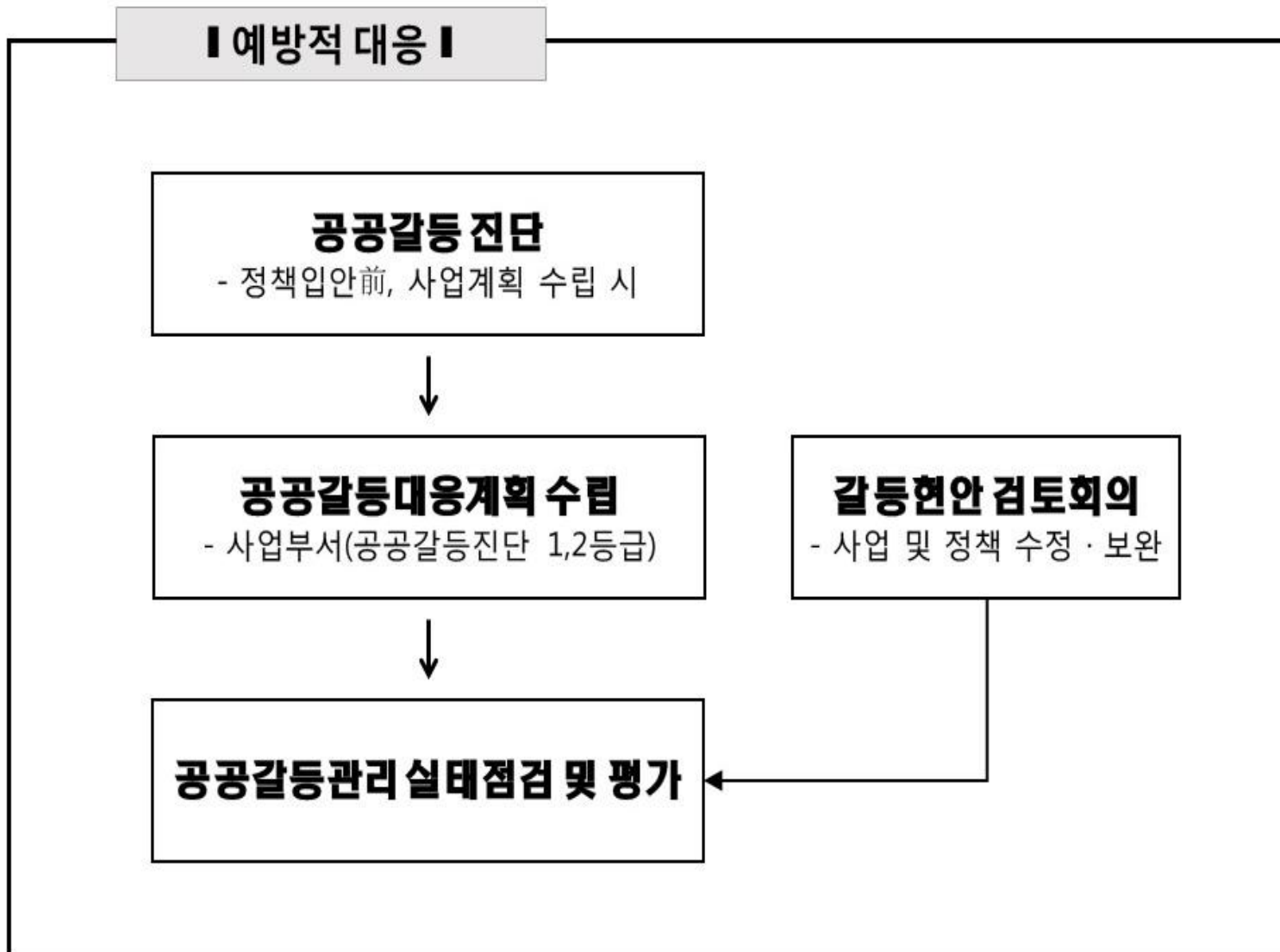
- ✓ 2007년 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 제정·시행
  - 정책의 입안부터 대화와 타협, 참여와 협력을 통한 원만한 해결 도모
- ✓ 2007.11.23. 충청북도 갈등관리 조례제정
  - 충청북도 조례제정을 시작으로 각 광역 지자체 중심으로 갈등관리 조례를 제정
- ✓ 서울시는 2012년부터 갈등관리 전담조직인 “갈등조정담당관 ” 신설
  - 現 2개 팀 9명으로 구성, 2014년 예산액 6개 사업에 261백만원
- ✓ 2015년부터 광주시 사회통합추진단, 인천시 민원소통담당관내 갈등관리팀을 신설하여 체계적인 갈등관리 이행

## 충청남도 갈등관리 현황

- ✓ 2006년 상생협력·갈등관리 플러스 충남 정책포럼 창립
  - 4개 권역(북부, 중부, 남부, 서해안권) 포럼 운영
- ✓ 2010. 11. 갈등관리조례를 제정·공포
- ✓ 공공갈등 관리를 위한 제도적 기반 마련
  - 갈등관리담당관 토론회 등을 통한 도-시·군 간 네트워크 형성
  - 2014. 12월 갈등관리 조례를 현실에 맞게 전면 개정
- ✓ 2015년 1월 갈등관리팀을 신설
- ✓ 2016년 5월 갈등관리전문기관 지정 → 충남연구원(공공갈등연구팀)







# 충청남도 사례분석

1. 보령 공군사격장 환경피해 갈등
2. 서천군 태양광 발전시설 입지 갈등

## 보령 공군사격장 환경피해 갈등

### 갈등개요

- ✓ 위치 : 보령시 신항동 산 253-1
- ✓ 소속 : 공군방공포사령부(평택소재)
- ✓ 주요인력 : 96명
- ✓ 주사격종목 : 대공포, 연1회 미사일사격
- ✓ 운영기간 : 150일/년
  - 해수욕장 개장(7-8월), 동절기(12-2), 휴일75일 제외

### 주요진행경과

- '08. 6 : 지역주민 공군사격장 피해관련 문제 공식 제기
- '09. 4~9 : 토양·지하수 오염 조사
- '10. 6 : 공군사격장 인근지역 토양·지하수 오염 보도
- '10. 6~9 : 주민건강영향조사(보령시, 호서대)
- '11. 6 : 환경부에 주민건강영향조사 추가 요구
- '11. 6~12 : 갯배마을 환경영향조사(환경부)
  - 패류(굴) 카드뮴 기준초과, 화약성분 검출(RDX)
- '12. 8 : 국회방문 및 사격장 이전 등 건의
- '12. 9~12 : 맹꽁이 서식지 조사완료, 해양오염영향조사(공군)
- '12. 11 : 보령 공군사격장 민원지역 주민설명회(환경부)
- '13. 3 : 보령 공군사격장 관련 대책회의(충청남도)
- '13. 6 : 사격장 주변 수산물 안정성 검사(해양수산부)
- '13. 12 : 보령 공군사격장 피해관련 주민간담회(충청남도)
- '14 : 선행연구 분석 및 관계기관 워크숍 (충청남도,충북연)
- '15. 3 : 민관협의회(실무협의회) 구성·운영
- '16. 7 : 보령공군사격장 환경피해 해결을 위한 환경영향조사 사전연구용역 착수



### 배경/성격

#### 01 배경 및 원인

보령 공군사격장 운용과 관련하여, 사격시 발생 되는 소음 및 탄피의 해양퇴적 등으로 인한 환경 오염피해, 건강악화로 주변지역 주민들 민원제기

#### 02 성격(특성)

- 보령시 갯배마을 인근 공군사격장 입지로 인한 환경피해 갈등임
- 비선호시설(군사시설) 입지로 인한 지역주민 불만

## I 보령 공군사격장 환경피해 갈등

### 쟁점

#### ✓ 사격장 운영으로 인한 환경피해

- 보령 공군사격장은 미8군 사격장을 시작으로 1981. 7 한국육군으로 이관, 1991. 7 부터 공군 방공유도탄사령부에서 사격장으로 운영중임
- 사격훈련은 모형비행기를 띄워 해상에서 타격하는 형식으로 이루어지며, 이로 인한 탄두·탄파·기타 유독성 물질로 인해 해양오염이 이루어지고 있다는 주장임

#### ✓ 피해보상과 재발방지, 부대이전

- 지역주민들은 약 50년간 운영된 사격장으로 인해 환경피해가 발생했으며, 그로 인한 지역민들의 건강 역시 피해를 입었다는 주장임
- 또한 피해의 재발방지를 위한 공군사격장의 이전을 주장함

국방부

환경부

충청남도  
보령시

지역주민



## I 보령 공군사격장 환경피해 갈등

### 이해관계자

#### ✓ 국방부

- 보령 공군사격장 이전 계획 없음
- 2009년부터 3년마다 공군사격장 주변 해양환경 영향조사
- 매년 軍 자체에서 탄두수거(사업비 2억) / ※ 폭발위험성 등으로 민간위탁은 전혀 고려치 않고 있음
- 원인 제공자인 국방부에서 근본적 문제해결에 소극적

#### ✓ 환경부

- 사격장 주변지역 암 발생 역학조사 관련, 내부적으로 암 발생 현황검토 및 관계전문가 자문 진행 중

#### ✓ 충청남도·보령시

- 공군사격장은 국방부에서 운영중인 시설로 자치단체의 의사결정과는 관계없이 운영중임
- 주민생활의 편익 증진을 위하여 국방부와 중앙부처에 피해 해결을 촉구하는 건의를 지속 추진 중

#### ✓ 지역주민

- 보령 공군사격장은 연 150일 이상 사격훈련을 실시하고 있음
- 이로 인한 환경오염 및 주민건강 이상 등을 이유로 주민들이 공군부대 이전을 요구 중

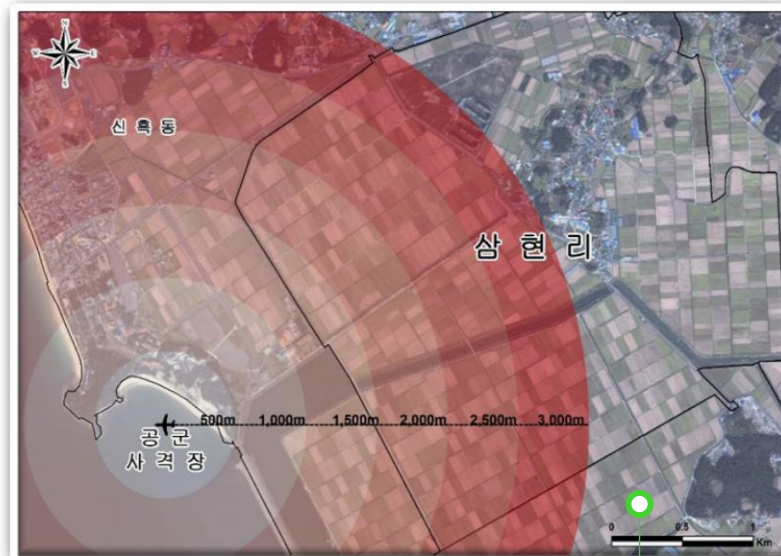


## 보령 공군사격장 환경피해 갈등

### 협의체 구성

- ✓ 목적  
보령공군사격장 주변지역 및 지역민의 환경피해관련 이해당사자와 환경단체·환경전문가가 참여하는 협의체 구성·운영을 통한 조사의 공정성 확보, 문제해결 도모
- ✓ 명칭 : 보령 공군사격장 환경피해 해결을 위한 민관협의회
- ✓ 위원 : 16명(공동대표4인, 위원 12인)  
-충남도 4인, 보령시 4인, 지역주민 4인, 전문가·단체 4인  
\* 설치근거 : 「충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례 제14호
- ✓ 기능 : 환경피해 해결을 위한 컨트롤 타워 등
- ✓ 기간 : 2년(2015. 3 ~ 2017. 3)
- ✓ 운영 : 보령 공군사격장 관련 갈등해결을 위한 활동  
\* 민관협의회 운영규정을 제정하여 규정에따라 운영

### 주민주장 보령 공군사격장 피해지역 현황도



### 현황도





## 서천군 태양광 발전시설 입지 갈등

### 갈등개요

#### ① 도 허가시설 - 구동리

- ✓ 위치 : 서천군 문산면 구동리 산40 외 1필지
- ✓ 시설용량 : 992kW \* 2개소

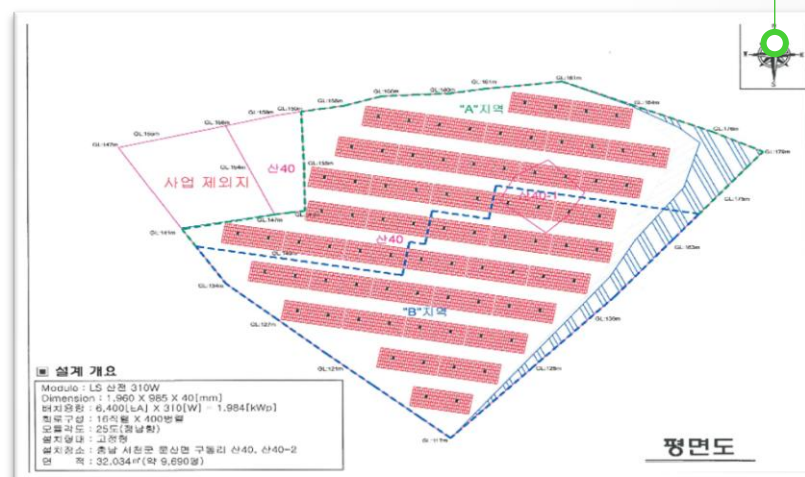
### 주요진행경과

- '16. 2. 1 : 사업자 → 도, 전기사업허가 신청서 접수
- '16. 2. 2 : 도 → 서천군, 개별법 검토의뢰
- '16. 2. 24 : 서천군 → 도, 개별법 검토의견 회신
- '16. 4. 7 : 한전 → 도, 전력계통연계 가능 의견 통보
- '16. 4. 11 : 전기사업 허가
- '16. 5. 20 : 태양광발전소 건설 반대 진정서 접수
- '16. 5. 27 : 태양광발전소 예정부지 현지답사 및 주민면담
- '16. 8. 16 : 서천군 도시계획심의위원회 개최
- '16. 9. 2 : 서천군 → 사업자, 도시계획심의위원회 결과(부결) 통보
- '16. 10. : 사업자 → 서천군, 행정정보공개 요청

### 위치도



### 모듈 배치도



## 서천군 태양광 발전시설 입지 갈등

### 갈등개요

#### ② 서천군 허가시설 - 은곡리

- ✓ 위치: 서천군 문산면 은곡리 105 외 3필지
- ✓ 시설용량: 4기 총 377kW

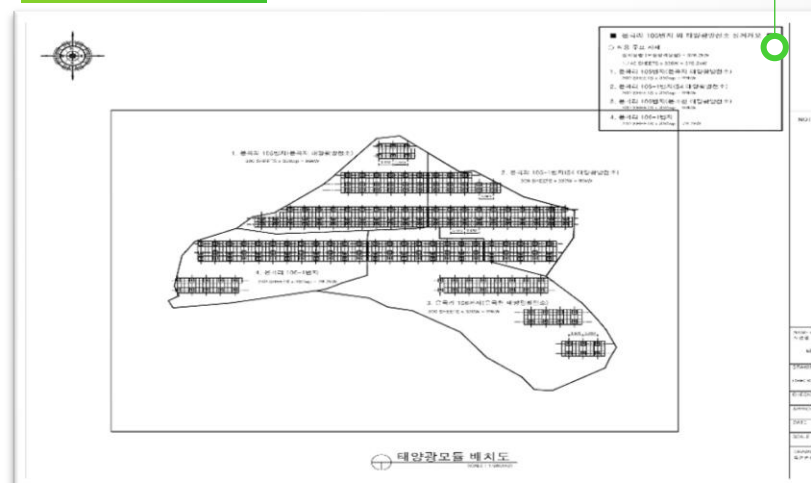
### 주요진행경과

- '15. 7. 13 ~ '16. 1. 18: 발전사업 허가(4기 총 377kW)
- '15. 9.29: 1차 주민설명회 개최
- '16. 1. 9: 2차 주민설명회 개최
- '16. 2. 25: 이장 구수환 외 64명 진정민원 제출
- '16. 4. 21: 진정민원 회신 이의신청
- '16. 4. 26: 주민의 공사 진입 방해로 서천경찰서 주재 현장회의
- '16. 4. 27: 사업주 사업포기 조건 및 양도조건 등 3개 안제시
- '16. 6.: 사업부지 주민협의회 매입, 사업자 사업포기

### 위치도



### 모듈 배치도





## 서천군 태양광 발전시설 입지 갈등

### 배경 및 성격

#### ✓ 배경 및 원인

- 태양광 발전시설 입지로 인한 정주여건 및 청정지역(임야) 훼손
- 주민 동의 없는 사업추진으로 인한 절차적 정당성 문제 제기

#### ✓ 성격(특성)

- 서천군 2개 지역의 태양광발전소 입지와 관련된 갈등임
- 비선호시설(혐오시설)의 입지와 관련함



## 서천군 태양광 발전시설 입지 갈등

### 주민인식조사

#### ① 설문조사

- 2016. 5. 25 : 서천군 의견수렴, 태양광 발전시설 예정지 현장조사
- 2016. 10. 7 : 서천군, 지역주민, 시민단체 사전인터뷰, 현장조사
- 2016. 11. 3~4 : 지역주민 설문조사(50명)

#### ② 설문방법

- 주관성 연구방법인 Q방법론 적용
- Q 분석방법은 사용자의 느낌, 관점이나 의견, 신념, 선호 등 주관성을 연구대상으로 하며, 특정한 개인적 관점의 존재를 밝히고 그러한 관점들을 비교·해석하는데 유용한 방법론임



## 서천군 태양광 발전시설 입지 갈등

### 주민인식조사

#### ③ 설문결과

- 설문분석결과 네 가지 유형으로 분석됨
- 제 I 유형인 '부정적 우려형'은 태양광 시설 입지로 인한 환경파괴와 지역 주민의 불안감 조성 등에 대해 높은 우려감을 갖고 있었음
- 제 II 유형인 '정부주도의 문제해결 촉구형'은 정부가 주도하여 정책적 추진력을 갖고 문제를 해결하기를 바라고 있음
- 제 III 유형인 '적극적 참여 주도형'은 태양광 시설 입지로 인한 우려감이 크지 않으며, 조정을 통해 갈등 문제를 해결해 나갈 수 있다는 기대감을 갖고 있음
- 제 IV 유형인 '실리적 타협형'은 시설 입지로 인한 우려감 보다는 세수 증대나 시설물의 개선 차원에서 기대감이 높은 유형임



# 향후과제 및 기대 효과

---

1. 향후과제
2. 기대효과

## 타협과 조정 필요

- ✓ 대형 국책사업을 대상으로 한 공공갈등은 그 성격이 이익갈등인 경우 협상을 통한 문제해결이 가능하나, 가치갈등인 경우 사업자체를 문제로 삼기 때문에 해결점을 찾기가 어려움
- ✓ 현재 지역주민들을 중심으로 사업이 갖는 문제점과 공사로 인한 환경파괴의 우려, 정주여건 훼손 등에 대한 우려를 표명함
- ✓ 이러한 우려는 사업자체에 대한 문제제기 보다는 사업의 추진과정에서 보완과 정보공개가 필요한 사항으로 추후 진행될 과정에서 정확한 사실확인을 통하여 이견 해소가 가능할 것으로 보임

## 합의 형성단계 필요

- ✓ 현재 표출되는 갈등은 관-관, 관-민, 민-민 갈등의 복합적 형태로 나타나고 있음
- ✓ 조급한 추진은 다양한 이해관계자의 참여보장 미흡, 정보공개 부족, 공공사업의 목표와 수단에 대한 인식 불일치 등을 유발할 수 있으며, 이는 갈등의 직접적인 원인이자 갈등이 표면화될 가능성이 매우 높음
- ✓ 이에 이해관계자 간 상호의존성을 인식하고 보다 유연한 태도를 가질 수 있는 합의형성단계를 거칠 필요성이 있음

## 공식적 협의기구 구성 및 운영

- ✓ 공공사업의 추진과정에서 발생한 불신 및 대립으로 인한 정부와 주민간 갈등은 의사소통 창구가 제대로 구축되지 않은 경우 사소한 의견대립에도 갈등이 증폭되기 쉬움
- ✓ 이해관계자 면담결과 관련기관·지역주민의 파트너십을 강화할 수 있는 협의기구 설치가 필요함
- ✓ 이에 공식적 협의기구인 ‘갈등예방협의회’를 구성·운영한다면 이해당사자 간 소통의 기회를 늘리고, 논의를 바탕으로 대안을 창출하고 합의를 이끌어 낼 수 있음



## 절차적 프레임 구축 및 운영

- ✓ 공공갈등 관리는 다양한 이익집단의 충돌을 민주성, 자율성 공정성, 공익성이란 원칙 하에서 제도적으로 조정하여 정책으로 전환시키는 것이 목적임
- ✓ 공공갈등의 예방과 관리를 위하여 갈등에 대하여 이해관계자, 집단 간 협력적 동반자 관계를 정립하고 합리적으로 조정, 해소할 수 있는 절차적 프레임 마련

## 절차적 투명성 확보

- ✓ 신뢰성 부족은 상호간 협의에 있어 가장 큰 장애물로 인식되고 있음
- ✓ 정책추진 과정에서 이해관계자들의 참여와 의사소통, 절차의 투명성이 요구됨
- ✓ 공공갈등의 경우 법적 소송이나 제도적 분쟁조정을 거치지 않고 자율적 합의나 조정, 중립적 분쟁조정을 수행할 수 있는 기구를 통한 갈등조정이 필요함

## 협력적 거버넌스 체계 구축

- ✓ 기존 경제적, 제도적 측면의 갈등해결 방안의 방향 전환 필요
- ✓ 이해당사자의 참여확대, 심의의 확대를 통한 협력적 문제해결의 토대 마련

경청해주셔서  
감사합니다